CƠ CẤU TỔ CHỨC HỘI ĐỒNG NHÂN DÂN THÀNH PHỐ TRONG DỰ THẢO LUẬT ĐÔ THỊ ĐẶC BIỆT

TS NGUYỄN THỊ NGỌC MAI[1]
ThS TRƯƠNG THỊ MINH THÙY[2]
Khoa Luật Hành chính - Nhà nước, Trường Đại học Luật TP. Hồ Chí Minh
Faculty of Administrative Law - State, Ho Chi Minh City University of Law
Email: ntnmai@hcmulaw.edu.vn[1]; ttmthuy@hcmulaw.edu.vn[2]

ThS NGUYỄN THỊ THU THỦY
Hội đồng Nhân dân xã Canh Vinh, tỉnh Gia Lai
People's Council of Canh Vinh Commune, Gia Lai Province
Email: thuyntt@canhvinh.gialai.gov.vn

Tóm tắt

Bài viết này đưa ra các đề xuất về việc xây dựng quy định về cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân thành phố trong Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt. Bài viết xoay quanh bốn vấn đề về cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân thành phố, đó là: đại biểu Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân và Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân.

Từ khóa: *đại biểu Hội đồng nhân dân, Thường trực Hội đồng nhân dân, các ban của Hội đồng nhân dân và Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân*

Abstract

This article proposes regulations on the organizational structure of the City People's Council in the draft Law on Special Urban Areas. The article focuses on four issues concerning the organizational structure of the City People's Council: Delegates of the People's Council, the standing People's Council, the Committees of the People's Council, and the Delegate Coalition.

Keywords: *delegates of the People's Council, the standing People's Council, the Committees of the People's Council, and the Delegate Coalition*

DOI: https://doi.org/10.70236/khplvn.777
Ngày nhận bài: 11/04/2026 **Ngày duyệt đăng: 20/07/2026**

Theo Hiến pháp năm 2013, Hội đồng nhân dân (HĐND) là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của Nhân dân, do Nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên. HĐND quyết định các vấn đề của địa phương theo quy định của pháp luật; giám sát việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật ở địa phương cũng như việc thực hiện nghị quyết của HĐND. Khi đô thị hóa đã trở thành một hiện tượng quan trọng ở nhiều nước trên thế giới, cơ cấu chính quyền địa phương nói chung và HĐND nói riêng tại các đô thị là vấn đề cần được xem xét lại.[1] Vì rằng, đối với các đô thị đặc biệt - nơi có tốc độ phát triển kinh tế nhanh, dân cư đa dạng, đông đúc và các vấn đề xã hội phức tạp - một cơ cấu tổ chức HĐND khoa học, tinh gọn và thực quyền không chỉ là yêu cầu về mặt kỹ thuật pháp lý, mà còn là một trong những yếu tố tạo nên sự thành công của mô hình chính quyền đô thị. Nếu cơ cấu tổ chức của HĐND không tương xứng với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn thì cơ quan này sẽ dễ rơi vào tình trạng thừa về số lượng nhưng thiếu về năng lực chuyên môn sâu để quyết định những vấn đề đặc thù. Vì vậy, việc xây dựng các quy định về cơ cấu tổ chức của HĐND thành phố cần dựa trên tinh thần cốt lõi là

1 Karl Kössler, Eva Maria Belser, *Local government structure and intergovernmental relations (an urban-rural perspective)*, Springer, Cham, Switzerland, 2026, tr. 289, https://doi.org/10.1007/978-3-031-99820-1

trao quyền tự chủ thực chất cho HĐND thành phố trong việc quyết định cơ cấu tổ chức. Bài viết đưa ra những gợi mở cho việc xây dựng các quy định pháp luật về cơ cấu tổ chức của HĐND thành phố trong Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt, nhằm giúp cơ quan này thực sự trở thành một thiết chế đủ năng lực giám sát và thúc đẩy sự vận hành của đô thị đặc biệt.

1. Đại biểu Hội đồng nhân dân

Về tỷ lệ đại biểu Hội đồng nhân dân hoạt động chuyên trách, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 chỉ quy định về số lượng đại biểu HĐND mà Thành phố Hồ Chí Minh (TP. HCM) và Hà Nội được bầu, không quy định về tỷ lệ đại biểu hoạt động chuyên trách. Cụ thể, theo Luật này, nếu các tỉnh thành khác chỉ được bầu tối đa 85 đại biểu HĐND thì TP. HCM và Thành phố Hà Nội được bầu 125 đại biểu. Quy định này cho thấy sự thừa nhận về tính đặc thù của các đô thị đặc biệt như Hà Nội, TP. HCM. Tuy nhiên, nếu đa số các đại biểu trong số 125 đại biểu này vẫn là kiêm nhiệm (làm việc tại các cơ quan hành chính) thì có thể dẫn đến thực trạng là mới có sự thay đổi về "lượng", chứ chưa đạt được sự thay đổi về "chất". Bởi, "thực tế, hiện nay, số lượng đại biểu HĐND hoạt động kiêm nhiệm chưa phải thật sự là dân biểu".[2] Đối chiếu với Luật Thủ đô năm 2026, có thể thấy, Luật này cho phép HĐND Thành phố có quyền quy định tỷ lệ đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Đây là một quy định mà Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt có thể nghiên cứu và kế thừa. Bởi lẽ, tỷ lệ đại biểu chuyên trách có ý nghĩa quan trọng trong việc nâng cao tính chuyên nghiệp và vai trò giám sát của HĐND. Cụ thể, để trao quyền tự chủ thực chất cho các đô thị đặc biệt, Dự thảo Luật có thể quy định theo hướng giao cho HĐND Thành phố quyền tự quyết định số lượng đại biểu chuyên trách, dựa trên tình hình nhân sự, nhu cầu thực tế và khả năng ngân sách của địa phương trong từng nhiệm kỳ.

Về tiêu chuẩn đại biểu Hội đồng nhân dân, hiện nay, các tiêu chuẩn đại biểu HĐND được quy định tại khoản 3 Điều 5 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, bao gồm sáu tiêu chuẩn. Các tiêu chuẩn này nhằm đảm bảo tính chính danh và năng lực của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đồng thời bảo đảm đại biểu không được phép có bất kỳ xung đột lợi ích nào về mặt quốc tịch hay tư tưởng chính trị khi tham gia thảo luận, biểu quyết các vấn đề quan trọng tại địa phương. Mặt khác, các tiêu chuẩn này cũng tập trung vào phẩm chất, trình độ chuyên môn của đại biểu và mối quan hệ giữa đại biểu với nhân dân địa phương. Tuy nhiên, một số tiêu chuẩn vẫn còn nặng về định tính, chưa được định lượng nên khó vận dụng hoặc dễ bị chi phối bởi các nhân tố chủ quan.[3] Luật Thủ đô năm 2026 cũng không có quy định riêng về vấn đề này. Nếu các đô thị đặc biệt vẫn áp dụng những tiêu chuẩn chung của đại biểu HĐND như hiện nay, thì các đại biểu có thể phải đối mặt với nhiều khó khăn trong việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Bởi lẽ, so với các địa phương khác, HĐND tại các đô thị đặc biệt như Thành phố Hồ Chí Minh phải giải quyết những vấn đề mang tính đặc thù. Chẳng hạn, ở các tỉnh thành khác, quản lý đất đai và xây dựng thường dừng lại ở mặt phẳng địa giới. Tuy nhiên, tại đô thị đặc biệt, HĐND phải quyết định các vấn đề về không gian đa chiều (như

2 Phạm Tuấn Khải, "Tổ chức và hoạt động của HĐND trong điều kiện hiện nay", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 06/2002, tr. 37

3 Trần Công Dũng, "Đảm bảo tính thực quyền của Hội đồng nhân dân trong pháp luật về chính quyền địa phương", *Tạp chí Nghề luật*, số 05/2015, tr. 7

quy hoạch và khai thác các công trình ngầm…); quyết định các vấn đề liên quan đến Trung tâm Tài chính quốc tế theo quy định của pháp luật; giải quyết áp lực dân cư và an sinh xã hội… Chính vì những khác biệt này mà yêu cầu về trình độ chuyên môn của các đại biểu HĐND tại các đô thị đặc biệt cũng cần có sự khác biệt. Nếu không có một "cơ cấu tinh hoa", HĐND sẽ khó lòng "gánh vác" nổi những vấn đề đặc thù này một cách hiệu quả. Do đó, tiêu chuẩn của đại biểu HĐND trong Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt cần được thiết kế theo hướng đảm bảo tính chuyên môn cao hơn. Trước mắt, nên quy định về tính chuyên môn đối với các đại biểu HĐND chuyên trách theo hướng các đại biểu này phải có chuyên môn liên quan đến các vấn đề đặc thù của đô thị, như: luật, kinh tế – tài chính, quy hoạch đô thị, chuyển đổi số… Tính chuyên môn này có thể biểu hiện một cách đa dạng thông qua các hình thức như: bằng cấp, kinh nghiệm công tác… Để đảm bảo điều này, việc xác định cơ cấu thành phần và số lượng người ứng cử đại biểu HĐND trong quá trình hiệp thương là rất quan trọng.

2. Thường trực Hội đồng nhân dân

Về số lượng thành viên Thường trực HĐND, theo Điều 29 Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, Thường trực HĐND gồm Chủ tịch HĐND, Phó Chủ tịch HĐND và các ủy viên là Trưởng ban của HĐND. Sau khi sáp nhập các tỉnh, thành, để đảm bảo sự tương thích giữa lực lượng nhân sự Thường trực HĐND và khối lượng công việc, UBTVQH đã ban hành Nghị quyết 106/2025/UBTVQH15 quy định số lượng Phó Chủ tịch HĐND cấp tỉnh dựa trên sự sắp xếp các đơn vị hành chính cấp tỉnh. Theo đó, Thành phố hình thành do sắp xếp ba đơn vị hành chính cấp tỉnh có không quá bốn Phó Chủ tịch HĐND; Thành phố hình thành do sắp xếp hai đơn vị hành chính cấp tỉnh có không quá ba Phó Chủ tịch HĐND; đơn vị hành chính cấp tỉnh không thực hiện sắp xếp có không quá hai Phó Chủ tịch HĐND. Tuy nhiên, theo Nghị quyết 106/2025/UBTVQH15, trường hợp bố trí Chủ tịch HĐND cấp tỉnh là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách thì số lượng Phó Chủ tịch HĐND cấp tỉnh giảm tương ứng một người. Như vậy, hiện nay, nếu TP. HCM bố trí Chủ tịch HĐND là đại biểu chuyên trách thì số lượng Phó Chủ tịch HĐND chỉ được tối đa ba người, còn nếu Chủ tịch HĐND là đại biểu không chuyên trách thì được tối đa bốn Phó Chủ tịch HĐND.

Trước đây, theo Điều 9 Luật Thủ đô năm 2024, Thường trực HĐND Thành phố hoạt động chuyên trách, gồm Chủ tịch HĐND, không quá ba Phó Chủ tịch HĐND và các ủy viên. Số lượng thành viên Thường trực HĐND Thành phố do HĐND Thành phố quyết định, bảo đảm không quá 11 người. Như vậy, so với Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, Luật Thủ đô năm 2024 có sự khác biệt khi quy định khung tối đa về số lượng Phó Chủ tịch HĐND và số lượng thành viên Thường trực HĐND, nhằm tránh tình trạng "quá tải" đối với Thường trực HĐND Thành phố Hà Nội. Bên cạnh đó, Luật Thủ đô cũng thể hiện sự phân cấp, phân quyền mạnh mẽ khi trao cho HĐND Thành phố quyền tự quyết rất lớn thông qua quy định: "Số lượng thành viên Thường trực HĐND Thành phố do HĐND Thành phố quyết định". Tuy nhiên, Luật Thủ đô năm 2026 lại không quy định về vấn đề này, tạo nên một mức độ "mở" hơn so với Luật Thủ đô năm 2024 – không giới hạn khung tối đa. Đây là tinh thần mà Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt có thể kế thừa.

Nhưng để đảm bảo tính rõ ràng và chính danh, đồng thời trao quyền tự chủ thực chất và mạnh mẽ cho các đô thị đặc biệt, Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt có thể quy định theo hướng giao cho HĐND Thành phố quyền tự quyết định số lượng thành viên Thường trực HĐND dựa trên tình hình thực tế của địa phương trong từng nhiệm kỳ.

Về tính chuyên trách của thành viên Thường trực HĐND, theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, Chủ tịch, Phó Chủ tịch HĐND, Trưởng ban của HĐND thành phố có thể là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Tức là, các chức danh này không bắt buộc phải là đại biểu chuyên trách. HĐND thành phố có thể bố trí đại biểu HĐND chuyên trách hoặc không chuyên trách đối với các chức danh này. Quy định này nhằm tạo sự linh hoạt trong công tác nhân sự, phù hợp với tình hình thực tiễn ở các thành phố. Theo Luật Thủ đô năm 2024, Thường trực HĐND thành phố hoạt động chuyên trách. So với Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, Luật Thủ đô năm 2024 đã đề cao tính chuyên trách hơn tính linh hoạt trong đội ngũ nhân sự của Thường trực HĐND, nhằm bảo đảm các thành viên của Thường trực HĐND thành phố Hà Nội có thể chuyên tâm dành thời gian, công sức cho công việc của Thường trực nói riêng và HĐND thành phố nói chung. Tuy nhiên, Luật Thủ đô năm 2026 lại không quy định về vấn đề này, tạo nên một mức độ "mở" tương tự như số lượng thành viên Thường trực HĐND.

Liên quan đến vấn đề này, Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2019) có quy định khác. Theo đó, ở cấp tỉnh, Phó Chủ tịch HĐND phải là đại biểu HĐND chuyên trách, còn Chủ tịch HĐND thì có thể là đại biểu HĐND chuyên trách. Quy định này nhằm tạo cơ sở pháp lý cho việc một số tỉnh, thành bố trí Chủ tịch HĐND đồng thời là Bí thư cấp ủy đảng. Khi Chủ tịch HĐND kiêm nhiệm thì cần có Phó Chủ tịch là đại biểu chuyên trách nhằm hỗ trợ hiệu quả công việc của Thường trực HĐND.

Trong Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt, để tăng cường tính chuyên trách và chuyên nghiệp cho Thường trực HĐND, các Phó Chủ tịch HĐND và các ủy viên là Trưởng ban nên được quy định theo hướng phải là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Tuy nhiên, đối với Chủ tịch HĐND thì có thể chọn một trong hai phương án sau:

Phương án 1: Chủ tịch HĐND kiêm Bí thư Thành ủy. Phương án này có những ưu điểm như: *Thứ nhất*, phương án này góp phần tăng cường tính thực quyền cho HĐND; bởi lẽ, vị thế Bí thư Thành ủy là một vị thế chính trị vững chắc, giúp các quyết sách của HĐND mang sức nặng và sự quyết liệt cần thiết đối với UBND. *Thứ hai*, phương án này phù hợp với chủ trương tinh gọn bộ máy, thông qua việc giảm thiểu các đầu mối lãnh đạo. *Thứ ba*, phương án này góp phần khắc phục tình trạng trông chờ, ỷ lại hay đùn đẩy trách nhiệm, bởi quyền hạn và trách nhiệm giải trình giờ đây đã được quy về một đầu mối duy nhất. *Thứ tư*, phương án này tạo nên sự thống nhất giữa lãnh đạo của Đảng và điều hành của chính quyền, đảm bảo vận hành nhịp nhàng, xuyên suốt. Bởi mọi chủ trương của Thành ủy có thể được chuyển hóa nhanh chóng thành các nghị quyết pháp lý của HĐND, từ đó giúp rút ngắn quy trình xử lý, tăng tốc ra quyết định, và phản ứng kịp thời trước những biến động đặc thù và phức tạp của một đô thị đặc biệt. Chẳng hạn, trước đây, Đà Nẵng đã có thời gian xây dựng mô hình HĐND thành phố mạnh và thực quyền khi áp dụng phương án 1 này. Điều này được đánh giá là đã góp phần "tổng hợp được sức mạnh từ Đảng và từ dân, đảm

bảo gắn kết quyền lực nhân dân và quyền lực chính trị của Đảng trong việc giám sát quyền lực của bộ máy hành chính trên địa bàn thành phố, đáp ứng tốt hơn nguyện vọng chính đáng cũng như quyền làm chủ của nhân dân, gắn lợi ích của nhân dân hòa vào đường lối chủ trương chính sách của Đảng một cách thiết thực".[4]

Bên cạnh các ưu điểm, phương án này cũng tồn tại các hạn chế như: *Thứ nhất*, phương án này có thể tạo áp lực công việc cực lớn đối với Chủ tịch HĐND, khi vị này vừa phải lo toan công tác Đảng, vừa phải sâu sát các vấn đề dân sinh phức tạp của đô thị đặc biệt, dễ dẫn đến sự quá tải và thiếu tính bao quát. *Thứ hai*, phương án này tiềm ẩn rủi ro về tính độc đoán, chuyên quyền do quyền lực tập trung quá mức, dễ làm suy yếu khả năng phản biện của các thành viên khác trong HĐND. *Thứ ba*, việc lựa chọn cán bộ giữ chức vụ này có thể sẽ rất khó khăn, vì chức vụ kiêm nhiệm này đòi hỏi một cá nhân phải vừa có năng lực, đạo đức, vừa chịu được áp lực công việc lớn, vừa phải có kinh nghiệm trong công tác Đảng và chính quyền. *Thứ tư*, việc không xác định rõ ranh giới giữa nhiệm vụ, quyền hạn của Bí thư và Chủ tịch HĐND có thể dẫn đến tình trạng "hành chính hóa", hình thức trong hoạt động dân cử, lạm dụng danh nghĩa Đảng để can thiệp sâu vào các quyết định mang tính đại diện/chuyên môn của cơ quan quyền lực nhà nước hay sự thiên lệch giữa hai vai trò này trong những thời điểm nhất định.

Phương án 2: Chủ tịch HĐND phải là một đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách. Về cơ bản, phương án này khắc phục được những hạn chế của phương án 1 nhưng lại khó đạt được những ưu điểm của phương án 1. Trong đó, ưu điểm nổi bật của phương án này là đảm bảo thời gian và tâm lực cho Chủ tịch HĐND trong việc xử lý khối lượng công việc khổng lồ của một đô thị đặc biệt. Nói cách khác, tính chuyên trách này sẽ là một trong những yếu tố bảo đảm tính chuyên nghiệp của Chủ tịch HĐND.

Tuy nhiên, thực tiễn nước ta thời gian qua cho thấy trong khi một số địa phương đã áp dụng phương án 1 thì các đô thị đặc biệt, như TP. HCM hay Hà Nội, lại không áp dụng phương án trên. Điều này có thể xuất phát từ những yêu cầu khắt khe đặc biệt trong quản trị đô thị. Trước hết, đây là những nơi có quy mô dân số rất lớn và tính chất công việc thường phức tạp, đa dạng. Đặc trưng này khiến áp lực công việc trở nên cực kỳ lớn, khiến một cá nhân khó có thể đảm nhận và thực hiện hiệu quả cả hai vai trò Chủ tịch HĐND và Bí thư Thành ủy. Ngoài ra, việc tách bạch hai vị trí trên là yếu tố cần thiết để duy trì sự kiểm soát quyền lực, hạn chế rủi ro, độc đoán, chuyên quyền hay sai phạm trong các quyết sách lớn về đầu tư công và quản lý đất đai - những vấn đề vốn rất nhạy cảm tại hai thành phố này.

Từ những phân tích trên, trong quá trình xây dựng Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt, tính chuyên trách của Chủ tịch HĐND có thể được thiết kế theo một trong hai phương án đã trình bày. Tuy nhiên, để tạo nên tính đột phá cho Dự thảo Luật, có thể kết hợp cả hai phương án trên theo hướng Chủ tịch HĐND Thành phố là đại biểu HĐND hoạt động chuyên trách, trừ trường hợp thực hiện mô hình Bí thư đồng thời là Chủ tịch HĐND. Phương án này mở ra một cơ hội trong tương lai, khi TP. HCM hoặc các đô thị đặc biệt khác lựa chọn được một nhân sự đủ

4 Trường Đại học Kinh tế - Luật và The Asia Foundation, *Chính quyền đô thị tại Việt Nam: Nghiên cứu tình huống từ thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng*, Nxb. Luck House Graphics LTD, Hà Nội, 2013, tr. 51.

tầm vóc để nhất thể hóa. Trường hợp chưa chọn được thì phải ưu tiên phương án chuyên trách để bảo đảm hiệu quả hoạt động của cơ quan dân cử. Điều này đồng nghĩa với việc, nếu Chủ tịch HĐND không đồng thời là Bí thư cấp ủy đảng thì Chủ tịch HĐND phải là một đại biểu HĐND chuyên trách, không kiêm nhiệm thêm bất kỳ chức danh nào khác trong các cơ quan, tổ chức, đơn vị (như UBND, Đảng, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam…).

3. Các ban của Hội đồng nhân dân

Các ban của HĐND là "hình thức tổ chức - pháp lý tập hợp các đại biểu cơ quan dân cử ở địa phương có cùng chuyên môn nghiệp vụ, hoặc am hiểu, có kinh nghiệm về một lĩnh vực nhất định nào đó để giúp HĐND thẩm tra các dự án, đề án trình tại kỳ họp HĐND; giúp HĐND kiểm tra, khảo sát thực tế việc thực hiện pháp luật và nghị quyết của HĐND; cũng như kiến nghị với HĐND về những vấn đề liên quan đến lĩnh vực hoạt động tương ứng".[5] Việc thành lập các ban xuất phát từ tình trạng những vấn đề ở địa phương do HĐND quyết định thường đa dạng, quan trọng và phức tạp, trong khi trình độ chuyên môn, kinh nghiệm thực tiễn của các đại biểu HĐND lại khác nhau và không đồng đều. Do đó, việc tổ chức các ban trong HĐND sẽ giúp tập hợp những đại biểu HĐND có cùng chuyên môn, sở trường. Khi HĐND cần quyết định một vấn đề, Ban phụ trách vấn đề đó sẽ đóng vai trò tham mưu, tư vấn cho HĐND, đảm bảo các quyết định của HĐND có tính chuyên môn, khoa học. Với vai trò đã phân tích, tại các đô thị đặc biệt, các ban chính là hạt nhân tạo nên tính chuyên nghiệp trong hoạt động của HĐND.

Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, HĐND thành phố thành lập Ban Pháp chế, Ban Kinh tế - Ngân sách, Ban Văn hóa - Xã hội, Ban Đô thị. Ngoài ra, HĐND ở thành phố có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số được thành lập Ban Dân tộc. Như vậy, HĐND có thể thành lập tối đa năm ban. Còn theo Luật Thủ đô năm 2024, HĐND Thành phố được thành lập không quá sáu ban để tham mưu cho các lĩnh vực cụ thể. Luật này không quy định chi tiết về tên gọi các ban, mà trao quyền cho HĐND thành phố quyết định. So với Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, Luật Thủ đô năm 2024 có những quy định linh hoạt hơn. Tuy nhiên, quy định này vẫn còn "bó buộc" HĐND trong việc đưa ra khung tối đa về số lượng ban. Để "mở" sự "bó buộc" này, Luật Thủ đô năm 2026 đã cho phép HĐND thành phố quyền quy định số lượng, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các ban của Hội đồng nhân dân thành phố. Đây là một quy định mà Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt có thể kế thừa, nhằm góp phần đảm bảo tính linh hoạt cho bộ máy chuyên môn của HĐND thành phố, đặc biệt là tạo được cơ sở pháp lý để thành lập các ban chuyên biệt cho những vấn đề đặc thù của đô thị, như quản trị không gian ngầm, ô nhiễm môi trường, ứng dụng công nghệ trong việc điều hành các vấn đề của đô thị…

Ngoài ra, ở một số quốc gia trên thế giới, bên cạnh các ban thường trực, HĐND có thể thành lập Ban lâm thời.[6] Với tính chất lâm thời, Ban này được thành lập khi cần thiết và sẽ tự kết thúc hoạt động khi hoàn thành công việc được giao. Việc thành

5 Trương Đắc Linh, "Tổ chức và hoạt động của các ban của HĐND", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 02/2003, tr. 35.

6 Nguyễn Thị Ngọc Lan, "Cơ cấu tổ chức chính quyền tại các đơn vị hành chính lãnh thổ và thực tiễn ở Việt Nam", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 264, 2018, tr. 49. https://www.quanlynhanuoc.vn/2019/06/07/co-cau-to-chuc-chinh-quyen-tai-cac-don-vi-hanh-chinh-lanh-tho-va-thuc-tien-o-viet-nam/

lập Ban lâm thời có ý nghĩa quan trọng trong việc giúp HĐND giải quyết kịp thời những vấn đề đa dạng, phức tạp phát sinh nằm ngoài phạm vi thẩm quyền của các ban thường trực. Đây là một vấn đề cần được lưu tâm trong quá trình xây dựng Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt. Theo đó, Luật có thể cho phép HĐND thành phố thành lập Ban lâm thời để thực hiện nhiệm vụ giám sát hoặc thẩm tra đối với các vấn đề phát sinh đột xuất, có tính liên ngành hoặc các dự án trọng điểm quốc gia trên địa bàn thành phố mà các ban thường trực chưa thể bao quát hết. Đồng thời, khác với các ban cố định, Ban lâm thời nên được thiết kế với cơ chế "mở", cho phép huy động sự tham gia của các chuyên gia, nhà khoa học, người làm công tác thực tiễn… bên cạnh các đại biểu HĐND, nhằm bảo đảm tính phản biện, chuyên môn và tính thực tiễn trong các kết luận của Ban lâm thời.

Đối với tính chuyên trách của thành viên các ban của HĐND, theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, tất cả thành viên các ban của HĐND thành phố (Trưởng ban, Phó Trưởng ban và Ủy viên) đều có thể là đại biểu HĐND chuyên trách. Quy định này tương tự với quy định về thành viên Thường trực HĐND. Tức là, ở các vị trí này, HĐND có thể bố trí đại biểu HĐND chuyên trách hoặc kiêm nhiệm, không bắt buộc phải là đại biểu HĐND chuyên trách. Tuy nhiên, để đảm bảo tính chuyên trách, từ đó hướng đến sự chuyên nghiệp của các ban của HĐND, thiết nghĩ, Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt cần quy định theo hướng thành viên của các ban của HĐND phải là đại biểu HĐND chuyên trách. Trên thực tế, ở một số địa phương đã thực hiện việc bố trí Trưởng ban, Phó Trưởng ban của Đảng kiêm nhiệm Trưởng ban của HĐND cấp tỉnh. Tuy điều này đem lại một số thuận lợi nhất định trong công tác lãnh đạo của cấp ủy đảng, nhưng cũng tạo nên sự hạn chế trong hiệu quả hoạt động của các ban nói chung và người đứng đầu các ban nói riêng, do phải tập trung phần lớn thời gian thực hiện nhiệm vụ công tác Đảng.[7] Do đó, đối với Chủ tịch HĐND thành phố có thể có trường hợp ngoại lệ là kiêm nhiệm Bí thư Thành ủy, nhưng đối với thành viên các ban thì không nên kiêm nhiệm thành viên các cơ quan của Thành ủy như Ban Tổ chức, Ban Nội chính, Ủy ban Kiểm tra… Điều này nhằm đảm bảo họ có thể toàn tâm toàn lực vào việc giải quyết công việc của các ban.

4. Tổ đại biểu Hội đồng nhân dân

Tổ đại biểu HĐND được đánh giá là một mô hình phù hợp với điều kiện đa số các đại biểu HĐND ở nước ta hoạt động kiêm nhiệm. Tổ đại biểu HĐND đã góp phần gắn kết hoạt động của từng đại biểu trong việc thực hiện các nhiệm vụ tiếp công dân, nghiên cứu pháp luật, tài liệu, tiếp xúc với cử tri, thu thập ý kiến và nguyện vọng của cử tri, báo cáo cử tri về kết quả kỳ họp.[8] Theo Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025, các đại biểu HĐND được bầu ở một hoặc nhiều đơn vị bầu cử hợp thành Tổ đại biểu HĐND. Số lượng Tổ đại biểu HĐND do Thường trực HĐND cùng cấp quyết định. Một điểm mới của Luật này so với Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2015 (được sửa đổi, bổ sung năm 2019) là Tổ đại biểu HĐND không chỉ được tổ chức ở cấp tỉnh mà còn được tổ chức ở cấp xã. Tổ đại biểu HĐND cấp xã được kỳ vọng là cầu nối giúp chính quyền gần dân, sát dân hơn.

7 Phan Trung Tú, "Những bất hợp lý trong tổ chức HĐND cấp tỉnh và các kiến nghị đổi mới", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 19, 2014, tr. 56.

8 Phan Trung Tú, *tldd*, tr. 57

Trước đây, do không có Tổ đại biểu HĐND cấp xã, các buổi tiếp xúc cử tri thường được tổ chức chung tại hội trường lớn, đông người, dẫn đến việc đối thoại trực tiếp và đi sâu vào các vấn đề cụ thể của từng khu dân cư bị hạn chế. Khi Luật Tổ chức chính quyền địa phương năm 2025 bổ sung quy định này, các Tổ đại biểu HĐND cấp xã có khả năng tổ chức các buổi tiếp xúc cử tri với quy mô vừa phải, không khí gần gũi ngay tại khu dân cư. Bên cạnh đó, việc phân chia đại biểu theo Tổ gắn với địa bàn cụ thể giúp cử tri biết rõ đại biểu nào chịu trách nhiệm tiếp thu và theo dõi kiến nghị của mình, tránh tình trạng kiến nghị bị "rơi rớt". Trên cơ sở này, các thông tin cũng như tâm tư, nguyện vọng của người dân từ cơ sở được tổng hợp hệ thống hóa, trở thành "nguyên liệu" quan trọng cho các phiên chất vấn và thảo luận tại HĐND.[9]

Trong Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt, vai trò và cách tổ chức Tổ đại biểu HĐND thành phố và Tổ đại biểu HĐND cấp xã cần được phân hóa. Theo đó, Tổ đại biểu HĐND cấp xã trong các đô thị đặc biệt được tổ chức theo địa giới hành chính. Đại biểu HĐND cấp xã thường là những người sống và làm việc trực tiếp tại địa phương, hiểu rõ từng ngõ ngách và hoàn cảnh của người dân. Vì vậy, vai trò cốt lõi của Tổ đại biểu HĐND cấp xã trong các đô thị đặc biệt là giải quyết các vấn đề dân sinh ngay tại địa bàn cư trú. Hình thức này là cầu nối trực tiếp để đại biểu HĐND cấp xã có thể nắm bắt nhanh chóng, kịp thời, chính xác các tâm tư, nguyện vọng của người dân. Tổ đại biểu HĐND cấp xã sẽ là nơi tiếp nhận các phản ánh về trật tự đô thị, an sinh xã hội… và giám sát việc thực thi chính sách của UBND cấp xã. Việc tổ chức theo địa bàn giúp cử tri dễ dàng tiếp cận đại biểu mà không gặp rào cản về khoảng cách hoặc thủ tục. Tuy nhiên, nếu Tổ đại biểu HĐND thành phố vẫn tổ chức theo địa giới hành chính thì có thể dẫn đến tình trạng trùng lặp trong việc giải quyết, chẳng hạn như các vấn đề được cử tri nêu trong hoạt động tiếp xúc cử tri. Do đó, Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt có thể "mở" ra một hướng mới cho việc tổ chức các Tổ đại biểu HĐND thành phố, nhằm tạo nên sự phân hóa rõ ràng về vai trò giữa Tổ đại biểu HĐND cấp xã và Tổ đại biểu HĐND thành phố tại các đô thị đặc biệt.

Kết luận

Tóm lại, việc xây dựng cơ cấu tổ chức của HĐND trong Dự thảo Luật Đô thị đặc biệt là nhiệm vụ trọng tâm, nhằm thiết lập một cơ chế quyền lực tương xứng với vị thế và quy mô của các đô thị đặc biệt. Việc xây dựng này cần dựa trên một tư tưởng cốt lõi là trao quyền tự chủ thực chất cho HĐND, để HĐND có thẩm quyền rộng trong việc quyết định cơ cấu tổ chức của mình. Theo đó, việc xây dựng cơ cấu tổ chức của HĐND trong Dự thảo Luật đô thị đặc biệt được thể hiện qua những nội dung cơ bản như: *Thứ nhất*, trao quyền tự quyết cho HĐND trong việc ấn định số lượng đại biểu chuyên trách, số lượng thành viên Thường trực HĐND, số lượng, tên gọi, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các ban của HĐND. *Thứ hai*, quy định các tiêu chuẩn của đại biểu HĐND chuyên trách theo hướng chuyên môn hóa sâu. Đây là nền tảng để chuyển đổi từ một cơ quan mang tính đại diện thuần túy sang một thiết chế dân cử chuyên nghiệp, đủ năng lực phản biện các vấn đề đô thị phức tạp. *Thứ ba*, quy định về tính chuyên trách bắt buộc đối với các thành viên của Thường trực

9 Bình Nguyên, Thanh Hà, "Hoạt động của Tổ đại biểu HĐND cấp xã: Bài 1: Những tín hiệu vui sau tái lập", *Báo Đại biểu Nhân dân*, 2025, https://daibieunhandan.vn/hoat-dong-cua-to-dai-bieu-hdnd-cap-xa-bai-1-nhung-tin-hieu-vui-sau-tai-lap-10386601.html, truy cập ngày 25/4/2026.

HĐND, các ban của HĐND, nhưng cần cân nhắc đến trường hợp Chủ tịch HĐND kiêm nhiệm Bí thư cấp ủy đảng. *Thứ tư*, cho phép HĐND thành lập các ban lâm thời để đảm bảo tính linh hoạt, sẵn sàng đáp ứng các bối cảnh biến động và các vấn đề liên ngành phát sinh. *Thứ năm*, về Tổ đại biểu, việc phân hóa vai trò và cách thức tổ chức giữa Tổ đại biểu HĐND cấp xã và Tổ đại biểu HĐND thành phố sẽ giúp tối ưu hóa hiệu quả tiếp xúc cử tri và giám sát của HĐND. ●

Tài liệu tham khảo

[1] Trần Công Dũng, "Đảm bảo tính thực quyền của Hội đồng nhân dân trong pháp luật về chính quyền địa phương", *Tạp chí Nghề luật*, số 05, 2015 [trans: Tran Cong Dung, "Ensuring the substantive power of the People's Council in local government law", *Journal of Legal Profession*, No. 05, 2015]

[2] Phạm Tuấn Khải, "Tổ chức và hoạt động của Hội đồng nhân dân trong điều kiện hiện nay", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 06, 2002 [trans: Pham Tuan Khai, "The organization and operation of the People's Council under current conditions", *Journal of Legislative Studies,* No. 06, 2002]

[3] Nguyễn Thị Ngọc Lan, "Cơ cấu tổ chức chính quyền tại các đơn vị hành chính lãnh thổ và thực tiễn ở Việt Nam", *Tạp chí Quản lý nhà nước*, số 264, 2018 [trans: Nguyen Thi Ngoc Lan, "The organizational structure of government in territorial administrative units and practical realities in Vietnam", *Journal of State Management*, No. 264, 2018]

[4] Trương Đắc Linh, "Tổ chức và hoạt động của các ban của HĐND", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp,* số 02/2003 [trans: Truong Dac Linh, "The organization and operation of the committees of the People's Council", *Journal of Legislative Studies*, No. 02, 2003]

[5] Phan Trung Tú, "Những bất hợp lý trong tổ chức HĐND cấp tỉnh và các kiến nghị đổi mới", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp*, số 19, 2014 [trans: Phan Trung Tu, "Irregularities in the organization of the Provincial People's Council and proposals for reform", *Journal of Legislative Studies*, No. 19, 2014]

[6] Trường Đại học Kinh tế - Luật và The Asia Foundation, *Chính quyền đô thị tại Việt Nam: Nghiên cứu tình huống từ thành phố Hồ Chí Minh và Đà Nẵng*, Nxb. Luck House Graphics LTD, Hà Nội, 2013 [trans: University of Economics and Law and the Asia foundation, *Urban government in Vietnam: Case studies from Ho Chi Minh City and Da Nang*, Nxb. Luck House Graphics LTD, Hanoi, 2013]

[7] Karl Kössler, Eva Maria Belser, *Local government structure and intergovernmental relations (an urban-rural perspective)*, Springer, Cham, Switzerland, 2026, https://doi.org/10.1007/978-3-031-99820-1